

A administração de pessoal no Estado moderno

LYLE BELSLEY

(Tradução de ANIBAL MAYA)

O problema de um eficiente serviço civil é de valor crescente num mundo em que o governo se torna cada vez mais importante. E' essencial que as escolas dêem atenção ao problema, já que devem servir como campo de recrutamento.

O presente artigo foi publicado na revista "Social Education", número de dezembro de 1939. Seu autor era, à época, diretor da "Civil Service Assembly of United States and Canada".

Como todos sabem, a importância e a complexidade das atividades governamentais têm aumentado tremendamente nestas últimas décadas. Se nossos antepassados de um século atrás pudessem visitar-nos, ficariam admirados dos trabalhos que as autoridades públicas empreendem e controlam hoje em dia. Antigamente, os governos se dedicavam, principalmente, a três campos de atividades. Garantiam a defesa do país por meio de um exército, de uma marinha e de relações diplomáticas com as outras nações. Em segundo lugar, preservavam a paz e a ordem dentro do país, sendo as forças de polícia e os tribunais os instrumentos empregados para esses fins. Finalmente, prestavam certos serviços socialmente necessários, mas que não ofereciam lucros capazes de interessar à atividade particular.

Nos tempos de hoje, estas funções elementares do governo continuam, mas, além delas, numerosas outras lhe foram cometidas. Até certo ponto, os novos serviços são resultado das modificações filosóficas da idéia de governo. Entretanto, na sua maior parte, eles existem para satisfazer às imperiosas necessidades de nossa complexa e altamente

integrada vida social. Os pioneiros, isolados nas suas choupanas, quasi não precisavam de governo. Satisfaziam às suas necessidades com sua própria produção. Os contatos com os vizinhos eram raros e quasi sempre de caráter social. Mas o aumento da população e a aplicação das invenções científicas transformaram essa era de individualismo numa outra de interdependência. A especialização e o profissionalismo seguiram-se rapidamente.

A EXPANSÃO DO GOVÊRNO

Essa mudança na vida moderna acarretou medidas de controle social, cada vez mais numerosas. Esse controle é absolutamente necessário à segurança do cidadão médio. Por exemplo, todos nós dependemos da inspeção que o governo faz sobre a carne que comemos. Nossos antepassados eram capazes de julgar da qualidade da caça que matavam ou da carne que adquiriam. O habitante das nossas cidades modernas compra às cegas num açougue. Um pequeno selo azul do Departamento da Agricultura assegura-lhe que com isso não corre praticamente nenhum risco. Nós, que vivemos em cidades populosas, dependemos noite e dia do fornecimento ininterrupto de água, eletricidade e meios de transporte. Quando o governo não se encarrega desses serviços diretamente, fiscaliza de muito perto as empresas particulares que os fornecem.

Não só o controle e a regulamentação feita pelo Estado influenciam nossa vida em muitos pontos, como também o caráter da atividade governamental se modificou consideravelmente. Há um século atrás, a ação do governo era, como o código de Moisés, principalmente negativa. Proibia várias ações anti-sociais. Um serviço como o do Departamento dos Correios constituía exceção. O controle negativo continua sendo importante, mas a

parte positiva, isto é, os serviços prestados pelo governo, aumenta constantemente. O juiz e o policial representam o lado negativo da atividade governamental; o engenheiro, o funcionário de saúde pública ou de assistência social representam o lado positivo.

ESPECIALIDADE EM ADMINISTRAÇÃO

A multiplicação das atividades públicas e o seu caráter positivo cada vez mais acentuado ampliaram o ramo administrativo do governo. O desenvolvimento do serviço federal é um exemplo dessa expansão. Há cinquenta anos atrás, o ramo executivo do governo federal compreendia cerca de 150.000 pessoas. Hoje, o número é aproximadamente de 850.000. No mesmo período, a população do país cresceu de 60.000.000 para 130.000.000. Portanto, o serviço federal se tornou cinco vezes maior enquanto a população foi apenas duplicada.

O aumento do número de funcionários é apenas uma das tendências significativas da administração pública. No serviço do governo tem havido um aumento contínuo de especializações, em paralelo com a crescente complexidade da civilização moderna. Poucas são as funções públicas que podem ser exercidas pelo tipo comum de funcionário. O governo necessita de empregados treinados técnica e profissionalmente.

NECESSIDADE DE UM SISTEMA-DO-MÉRITO

Estes aspectos da administração moderna sugerem a importância de um genuíno sistema-do-mérito no serviço público. Quando o governo tinha uma ação remota, raras vezes afetando individualmente a vida dos cidadãos, e quando os seus serviços não tinham caráter técnico, podendo ser exercidos por qualquer pessoa de inteligência mediana, os métodos de recrutamento dos empregados públicos e as condições de trabalho eram relativamente sem importância. Hoje, entretanto, não podemos arcar com o luxo de manter um sistema de pessoal que não tome o mérito como critério de escolha e promoção, nem suportar os perigos dêle decorrentes. Não é só uma questão de serviços públicos dispendiosos e ineficientes. Um pessoal incompetente pode pôr em perigo a segurança, a saúde e o bem estar de muitos cidadãos. Há alguns meses atrás, um grupo de indivíduos que trabalhava em prol de um sistema de serviço civil,

numa pequena cidade da Califórnia, pôs em circulação um interessante cartaz de propaganda. "Você grita: Fogo!", lia-se no cartaz, "Talvez esteja cercado pelas chamas. Quem você quer ver subir as escadas para ir salvá-lo? Um afilhado dos políticos ou um bombeiro treinado no desempenho dessas funções?" É uma pergunta muito apropriada e que deve ser respondida por todos os cidadãos. Quem você quer que analise a água fornecida à sua cidade? Quem você quer que avalie a sua propriedade? Quem você quer que construa uma ponte? Quem você quer que dirija um hospital? Quem você quer que lecione aos seus filhos? Um amigo, um parente, um credor político do chefe da localidade? Ou a pessoa mais competente que a comunidade possa obter?

Quando o governo seleciona engenheiros, médicos, químicos, bombeiros, guardas e outros funcionários, tomando por base a lealdade partidária ou o favoritismo pessoal, está não só desperdiçando o dinheiro arrecadado pelos impostos, mas também arriscando a vida dos cidadãos.

Além de sua importância em relação à comunidade, o sistema do mérito é igualmente valioso para indivíduos que procuram emprego num campo de prestígio e utilidade social prática. Com cerca de quatro milhões de funcionários públicos, o governo é o maior empregador do país. Os serviços administrativos dos governos federal, estadual e municipal compreendem grande parte de nossa população que trabalha. Empregam milhares de operários e trabalhadores manuais. Necessitam de todas as profissões técnicas ou semi-técnicas, como carpinteiros, bombeiros, mecânicos e linotipistas. Enchem enormes edifícios de escriturários, estenógrafos, datilógrafos e guarda-livros. Todas as profissões estão representadas: advogados, químicos, médicos, agrônomos, contadores, professores, jornalistas, estatísticos, bibliotecários, físicos, geólogos, biólogos, geógrafos, horticultores, sociólogos, astrônomos, arquitetos e as restantes.

Milhares de jovens, treinados nessas profissões, têm direito a pretender do governo um emprego seguro e honroso. No passado, o serviço público atraía apenas um número limitado de americanos ativos e ambiciosos, mas essa situação está se modificando rapidamente. Nossas fronteiras se encontram, atualmente, no desenvolvimento e progresso dos nossos recursos, dos nossos negócios e da nossa

vida social. O govêrno deve representar um papel ativo e importante entre os pioneiros modernos, pois através dêle podemos agir cooperativamente. Muitos jovens, ansiosos de participar nesse desenvolvimento nacional, terão de o fazer através de alguma repartição pública. Não é necessário acentuar como o sistema-do-mérito é essencial à existência das carreiras do serviço público. O sistema dos despojos é a antítese de um serviço de carreira. Os cargos do serviço público devem, de início, ser distribuídos entre os candidatos mais competentes, devendo, portanto, ser dadas a êsses individuos oportunidades para progredir, de acôrdo com o mérito de cada um.

Indaga-se, às vezes, o porquê de um sistema-do-mérito formal, o porquê de um sistema de serviço civil. Por que não eleger homens honestos para as repartições e confiar neles para nomear subordinados capazes? Há várias respostas a essas perguntas.

Em primeiro lugar, é unicamente através de um sistema-do-mérito formal que pode ser assegurada a continuidade de uma boa política de pessoal. Sem um sistema-do-mérito baseado em dispositivos legais, uma mudança dos chefes eleitos pode acarretar o abandono completo do sistema-do-mérito da administração precedente. Naturalmente, é verdade que políticos não simpatizantes podem deturpar o espírito de um sistema-do-mérito que tenha sido estabelecido, mas isso é mais difícil do que abandonar uma política informal de fazer boas nomeações. O chefe executivo duma unidade governamental que se orgulha de uma política de pessoal moderna e progressista faria bem em providenciar para que ela fôsse corporificada em lei para impedir que um sucessor menos capaz a subvertesse.

A segunda razão para preferir os sistemas do mérito formais aos que dependem da política pessoal dos chefes eleitos encontra-se no fato de que muitos dos nossos serviços governamentais e mesmo simples departamentos dêsses serviços são tão vastos que um homem, por melhores que sejam suas intenções, raramente tem tempo ou influência para realizar as modificações que deseja. Assim, por exemplo, um governador pode declarar que todas as nomeações para o serviço do Estado, durante a sua administração, serão baseadas no mérito e nas habilitações dos candidatos. Entretanto, a maior parte das admissões e demissões devem ficar a cargo de subordinados que podem dar várias interpretações à política do governador. Sem re-

gras legais que o guiem e sem uma agência de pessoal central que administre essas regras, os subordinados do governador provàvelmente farão uso dos critérios do mérito na medida que lhes ditarem as suas próprias filosofias de administração. Dessa maneira, muitas promessas de campanha e boas resoluções são deturpadas na prática.

Em terceiro lugar, os sistemas do mérito formais são essenciais para o estabelecimento e a continuação das carreiras do nosso serviço público. Os jovens que se prepararam e que foram qualificados para as carreiras do govêrno federal, estadual ou municipal, têm direito a condições de emprêgo que lhes permitam progredir nessas carreiras. Tais condições só existem, permanentemente, sob um sistema de serviço civil. Verdadeiras carreiras não podem ser estabelecidas num serviço onde constantemente se dá preferência aos afilhados políticos, onde são sempre possíveis as demissões por motivos pessoais ou partidários, onde os funcionários são obrigados a contribuir para as campanhas eleitorais e onde os esforços positivos para construir serviços administrativos eficientes são negligenciados ou ignorados.

DESENVOLVIMENTO DO NOSSO SISTEMA DO MÉRITO

Um número cada vez maior de administradores, chefes políticos, funcionários públicos, grupos cívicos e cidadãos está compreendendo as vantagens da adoção de um bom sistema-do-mérito. O interesse crescente por êsse sistema tem resultado, nos últimos anos, na extensão do sistema de serviço civil existente e no estabelecimento de muitos sistemas novos.

No govêrno federal, o ano de 1938 viu consideráveis progressos, após um período em que a proporção dos empregados classificados havia caído para cêrca de 60 por cento do seu número total. No ano passado, o Congresso votou uma lei colocando perto de 15.000 funcionários postais de primeira, segunda e terceira classe sob um sistema do mérito modificado. Por ordem executiva, o Presidente Roosevelt ampliou o serviço classificado, incluindo no seu âmbito cêrca de 45.000 cargos que antes estavam isentos. O número de empregados classificados representa agora cêrca de 70 por cento dos funcionários do govêrno federal. As ampliações futuras serão de responsabilidade do Congresso, pois a ordem do Presidente aplica-se, virtualmente,

a todos os cargos não excetuados por estatuto. No princípio de 1939, uma comissão, sob a presidência do juiz Reed, da Corte Suprema, foi nomeada pelo Presidente para realizar um estudo sobre a extensão dos dispositivos do serviço civil aos cargos federais de caráter profissional e altamente técnico. Uma ordem executiva de 24 de junho de 1938 exigiu o estabelecimento de um órgão de pessoal em cada ministério e agência independente, dispondo também que os diretores desses órgãos se organizassem num Conselho de Administração de Pessoal, cuja função será aperfeiçoar os padrões da administração de pessoal no governo federal.

O SISTEMA DO MÉRITO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Nos serviços públicos estaduais, o sistema do mérito tem feito notáveis progressos nos últimos anos. Durante 1937, cinco Estados — Arkansas, Tennessee, Maine, Connecticut e Michigan — votaram leis de serviço civil que abrangiam a maioria dos seus funcionários administrativos. O último Estado que anteriormente havia adotado um sistema de serviço civil fôra Maryland, em 1920. Arkansas revogou a sua lei de serviço civil em 1939, mas quatro outros Estados — Alabama, Rhode Island, New Mexico e Minnesota — adotaram sistemas do mérito. Assim, há atualmente dezesseis Estados filiados àquele sistema. Em vários Estados, onde os sistemas não abrangem todo seu território, eles foram adotados apenas em alguns departamentos. Com o conselho e a assistência do "Federal Security Board", numerosos departamentos estaduais, encarregados da assistência pública e dos programas de compensação do desemprego, instituíram sistemas do mérito para os seus empregados. E' provável que, em muitos casos, esses sistemas departamentais venham a constituir núcleos, em torno dos quais sejam construídos programas de maior amplitude.

No fim de 1937, de acordo com um censo publicado pela "Civil Service Assembly", havia 674 cidades, 169 municípios e 5 distritos especiais nos Estados Unidos em que existiam sistemas do mérito. Desde então, aproximadamente cinquenta governos locais estabeleceram esse sistema. Em várias cidades, Cleveland por exemplo, tem havido importantes extensões do serviço classificado abrangendo empregados que eram anteriormente excetuados.

AGÊNCIAS DE SERVIÇO CIVIL

Enquanto os progressos acima referidos chamaram a atenção para as extensões do sistema do mérito, outra tendência significativa no campo da administração de pessoal tem sido o aperfeiçoamento das diretrizes e práticas administrativas pelas agências de serviço civil. Durante os primeiros anos do movimento do serviço civil neste país, o tratamento dos problemas de pessoal era, em grande parte, negativo. As agências de serviço civil consideravam findo o seu trabalho quando classificavam os candidatos aos cargos públicos por ordem de mérito e quando tinham protegido os funcionários contra as garras ávidas dos políticos. Algumas agências limitavam ainda suas atividades a essas funções de recrutamento e de proteção do serviço contra a política dos despojos. Entretanto, numerosas agências filiadas ao sistema do mérito têm tratado os problemas da administração do pessoal de maneira positiva, dando aos vários aspectos da supervisão dos funcionários atenção muito maior do que a que se dera ao mesmo assunto no passado.

Já que nosso serviço público opera numa atmosfera política em que o partidarismo freqüentemente excita os ânimos, os aspectos negativo e protetor da administração do serviço civil provavelmente serão sempre importantes e os *leaders* no campo da administração de pessoal, do mesmo modo que os reformadores de cinquenta ou sessenta anos atrás, insistem atualmente por um serviço civil politicamente neutro. Os recentes desenvolvimentos da administração do serviço civil não procuram enfraquecer as defesas contra a política dos despojos. A sua tendência é para atrair candidatos de nível mais elevado para o serviço público, providenciando a classificação e a remuneração adequada dos funcionários, oferecendo um verdadeiro sistema de carreiras no serviço público, pelo aperfeiçoamento dos métodos de promoção, transferência e adaptação, e, geralmente, procurando melhorar as condições de trabalho nos departamentos administrativos, como também levantar o moral dos empregados públicos.

PROGRESSOS GRADUAIS

E' difícil encontrar uma agência de serviço civil que esteja satisfeita com a administração do pessoal sob sua jurisdição e, na sua grande maioria, esses órgãos lutam, conscienciosamente, para me-

lhorar o seu trabalho. Muitos são prejudicados pelo tremendo volume de trabalho que devem executar, pelas verbas insuficientes de que dispõem para a realização de suas funções ou pela falta de apóio público ou oficial para o seu programa. A despeito de tais limitações, há muitos sinais de que numerosas agências de pessoal aperfeiçoam consistentemente os seus métodos de trabalho. Os processos de exame tornam-se mais válidos e eficazes, os modernos planos de classificação fornecem instrumentos para melhor recrutamento e supervisão dos empregados, os esquemas de remuneração tendem a estabelecer pagamento igual para

trabalho igual e as práticas de promoção e adaptação, os sistemas de avaliação de eficiência, os programas de treinamento em serviço, os planos de aposentadorias e outras políticas e técnicas administrativas fornecem condições apropriadas ao desenvolvimento do sistema de carreiras.

Êsses esforços necessitam e merecem o apóio de todo cidadão de espírito público. Através da expansão do sistema do mérito e do uso de métodos constantemente aperfeiçoados, largos passos podem ser dados em direção a um alto nível de administração, essencial à execução eficiente dos serviços do govêrno.